

---

## Entre o formal e o informal: as ZEIS como instrumento do planejamento urbano na Subprefeitura de Itaquera

### Resumo

A ideia do informal é comumente assimilada ao seu aspecto de negação. A informalidade tem sido entendida como diametralmente oposta ao que é formal e, no campo dos estudos urbanos, esse antagonismo é utilizado como estratégia discursiva para medidas práticas no território. Entendendo as regulações urbanas como o elemento a cindir a membrana porosa entre o formal e o informal no espaço, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) surgem, então, como fruto da luta popular pela legitimidade dos assentamentos informais dentro do planejamento urbano formal. A partir da análise das ZEIS, da sua efetividade enquanto instrumento jurídico e espacial, foi possível vislumbrar como o poder público pensa a informalidade urbana articulada ao planejamento da cidade. Em São Paulo, inserida no contexto do capitalismo periférico, a utilização da Subprefeitura de Itaquera, como estudo de caso, se deu por ilustrar, por um lado, as transformações recentes na lógica de estruturação da cidade e, por outro, de um modelo de produção do espaço onde a informalidade urbana se apresenta mais como regra do que exceção.

**Palavras-chave:** Informalidade. Planejamento. ZEIS. Formalização. Itaquera.

### Abstract

The idea of the informal is commonly assimilated to its opposite. The informality has been understood as diametrically opposed to what is formal and, in the urban studies, this antagonism is used a discursive strategy for intervention in the territory. Once you see urban regulations as the element that breaks up the porous membrane between “the formal” and “the informal” in urban territory, the Special Zones of Social Interest (ZEIS, in Brazil) are the result of the popular struggle for the legitimacy of informal settlements within formal urban planning. From the analysis of ZEIS, of its effectiveness as a legal and spatial instrument, it was possible to understand how the State thinks the urban informality, articulated to the city planning. In São Paulo, in the context of peripheral capitalism, the choice of region of Itaquera as case study it's because its territory shows the recent

**Sara Uchoa Araújo  
Silva**

Mestre em Sociologia  
Urbana, pelo Programa de  
Pós-Graduação em Ciências  
Sociais da Pontifícia  
Universidade Católica  
(PUC/SP).

E-mail:

[sarauchoas@gmail.com](mailto:sarauchoas@gmail.com)

transformations in the structuring logic of the city and a model of space production where urban informality is more a rule than an exception.

**Keywords:** Informality. Special Zones of Social Interest. Planning. Formalization. Itaquera.

## 1 Etimologia da informalidade: o *in-* 'não' + formal

Não existe um marco conceitual rigoroso que defina o que seria a informalidade urbana. O termo informalidade migra entre várias disciplinas, com uma maior consistência no campo da economia – de acordo com a Organização Internacional do Trabalho, o setor informal surge como necessidade de uma nova categoria de análise para atividades aglutinadoras dos trabalhadores mais pobres no meio urbano e que geram renda relativamente baixa (CACCIAMALI, 1982) – e do direito – processo de produção e troca que não se submete às regras das diversas esferas do direito comercial, fiscal, trabalhista (BAGNASCO, 1999 apud ABRAMO, 2007).

Sua tradução para o campo urbano se apresenta com fortes conexões interdisciplinares. Existe uma associação imediata, e quase consensual, dentro da sociedade geral entre informalidade e pobreza urbana. Algo não tão surpreendente quando se considera a analogia constantemente feita entre esses dois fenômenos urbanos dentro da academia, da mídia, dos discursos dos órgãos públicos de poder e dos documentos oficiais das organizações multilaterais.

Davis (2004), na sua narração distópica do “planeta favela”, critica o estigma de marginalidade e criminalização dos assentamentos pobres, existente desde a origem de sua nomenclatura, porém, cai em outra generalização ao associar copiosamente favela, sem avançar na sua definição, à pobreza urbana e esta à informalidade. O autor foca na esfera econômica da informalidade ao defini-la como atividade não-organizada, como um modo de sustento baseado no “sobrevivencialismo” realizado pelos “subproletariados” urbanos nas cidades do terceiro mundo. Os subproletariados seriam os migrantes do campo que se concentrarem nas cidades, formaram o exército industrial de reserva e se viram forçados ao trabalho informal, sem, por isso, desenvolver consciência da luta de classe (DAVIS, 2004).

A partir do conceito de *habitus*, de Bourdieu, como um sistema de tendências e disposições compartilhadas por pessoas de um mesmo grupo social e incorporadas ao indivíduo por meio de situações e problemas práticos, Bayat (2007), que também tem forte influência de Davis (2004), compreende a informalidade como o *habitus* dos despossuídos<sup>1</sup>. A informalidade é caracterizada pela “flexibilidade, pragmatismo, negociação, bem como luta constante pela sobrevivência e autodesenvolvimento”, em um ambiente de “pobreza urbana”, de “concentração de pobres nas extensas comunidades de favelas infectadas por anomia e alienação” (BAYAT, 2007, p. 579-580).

A pobreza, de acordo com Santos (1978), pode ser identificada como a carência ou a escassez dos recursos para o acesso aos bens que atendam às necessidades, porém não pode ser um conceito estático e absoluto, uma vez que os próprios conceitos de recurso e necessidade não o são. A pobreza se relativiza dependendo do tempo e dos contextos nos quais está inserida, inclusive no geográfico. A pobreza não é, então, um conceito natural, ela é autodeterminada pela própria sociedade.

Nesse caminho, Davis (2004) analisa a informalidade como um modo de produção e de consumo que atenda às demandas e possibilidades da população pobre, pertencente ao circuito inferior da economia, “[...] constituído essencialmente por formas de fabricação não-‘capital intensivo’, pelos serviços não-modernos fornecidos ‘a varejo’ e pelo comércio não-moderno e de pequena dimensão” (DAVIS, 2004, p.40). Coexistindo com o circuito superior, formado pela economia urbana rica e de intenso capital. A existência destes dois circuitos é pautada numa relação de interdependência e complementaridade, produto das diferenças qualitativas e quantitativas de consumo entre ricos e pobres na cidade (SANTOS, 1978).

A utilização dessa nomenclatura tem por objetivo principal frisar que ambas são pertencentes a uma superestrutura da economia urbana, como totalidade, e que há uma dinamicidade e uma fluidez entre as esferas, podendo os agentes migrar de um subsistema para o outro ou participar de ambos

---

<sup>1</sup> O termo “despossuídos” vem da obra de Davis (2004) e se refere àqueles desprovidos de direitos, em espacial os urbanos.

simultaneamente. Esses subsistemas estão em uma relação de dominação um sobre o outro – superior sobre o inferior, como o próprio termo indica – e ambos subordinados às leis gerais do capitalismo.

Dá-se mais atenção ao fenômeno da favela do que à situação da pobreza como um todo, o autor (ibidem) entende isso como uma tendência à distorção da compreensão global das realidades do mundo “marginal”. A pobreza urbana é incessantemente colocada como resultado da rápida urbanização: explosão demográfica pelo intenso êxodo rural para uma cidade sem infraestrutura suficiente para atender ao volume de migrantes, com uma industrialização que não consegue absorver a mão-de-obra disponível e um Estado incapaz de atender às novas demandas urbanas insurgentes. Não se nega que há uma associação entre os fenômenos, porém a parcialidade com que se explica a pobreza no ambiente urbano não pode ser aplicada para a pobreza em uma escala estrutural, como uma simples causa e consequência (SANTOS, 1978).

Abramo (2007) se baseia em Alegria (2005) e coloca informalidade urbana como a irregularidade em algum aspecto do direito urbanístico, construtivo e/ou de propriedade da terra, cujos marcos regulatórios foram institucionalizados pelo Estado, sem vinculá-la exclusivamente à caracterização econômica. Roy e AlSayyad (2004) desenvolvem a noção de informalidade urbana como um modo de urbanização particular que dispõe de um sistema de normas regente do próprio processo de transformação. Dessa forma, esperam superar alguns entraves metodológicos, tais como a correlação entre informalidade e pobreza, a ideia de informalidade como isolamento dos ideais modernizadores do capitalismo global e a erradicação da culpabilidade individual.

O principal revés colocado pelas autoras (ibidem) é a existência de um espectro continuum entre os dois conceitos, contrariamente a polaridade frequentemente apresentada, de formal e informal. Assim, há a necessidade de se redefinir os planos de referência a partir dos quais estão sendo pensadas as relações urbanas: deslocando o costumeiro descompasso entre cidade legal e cidade real, onde a informalidade é cristalizada como incompletude da modernidade, para uma nova gramática política que considere a zona de indiferenciação e de mescla entre “o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito, entre o

direito e o não-direito, entre a norma e a exceção” (TELLES, 2010, p.156). Em outras palavras, e de forma complementar, Abramo (2007) orienta que o estudo da informalidade deve se dar a partir da sua relação de interação com a formalidade.

A escolha semântica da dualidade carrega uma intenção ideológica. O termo informalidade carrega consigo a ideia de irracionalidade e falta de intencionalidade, o que Santos (1978) prova não ser verdadeiro, pela repetição de ações previamente orientadas moldando um conjunto de regras sociais. A designação do setor informal, em oposição ao formal, é facilmente relacionável ao conceito de circuito superior e circuito inferior desenvolvido pelo autor (ibidem), mas reproduz um pensamento dualístico de modernidade e atraso.

Aplicada a uma sociedade, a noção de informalidade ou irracionalidade de um dos dois setores significaria que essa sociedade não opera de forma global. Esse ponto de vista corrobora, obviamente, a uma abordagem dualista que considera os dois circuitos como paralelos e permitiria a eliminação do problema da dependência de um em relação ao outro (SANTOS, 1978, p. 68).

A tríade informalidade-pobreza-favela engessa no imaginário coletivo um quadro onde apenas a favela – o lugar na cidade onde vivem os pobres – é informal. A informalidade urbana fica inconscientemente vinculada à pobreza. No entanto, a fronteira difusa que existe entre o ilegal e o legal realiza-se cotidianamente em cenas urbanas como a justaposição de grandes assentamentos precários com condomínios fechados de luxo, porém não é facilmente apreendida. O que faz com que a primeira seja instantaneamente reconhecida como informalidade urbana e a segunda não, mesmo que ambas estejam igualmente em condição de informalidade? Para melhor compreensão, a legalidade deve ser entendida como uma questão política.

Legalidade não é um conceito naturalmente estabelecido, são práticas sociais moldadas conforme determinados interesses, e aquelas que não se adequam se tornam ilegais. Os limites da ilegalidade são social e historicamente construídos: ilegalidade de camponeses perante as novas leis de propriedade, no século XVII; ilegalidade de práticas de articulação dos movimentos operários contra o novo regime de exploração do trabalho, no século XIX. Estes são alguns exemplos colocados por Foucault (1987) para clarificar que o horizonte entre os

dois é facilmente deslocado e o que uma vez foi considerado legal pode se tornar ilegal, conforme as lutas sociais se entavam. Nesse sentido, se a legitimidade da legalidade é uma questão de poder, a situação de ilegalidade pode ser uma forma de enfrentamento.

O gerenciamento dos ilegalismos<sup>2</sup> – ato de “gerar limites de tolerância, de dar terrenos a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles” (ibidem, p. 286) – não pode ser confundido com aleatoriedade e deve ser entendido como uma estratégia dos mecanismos de dominação de um interesse sobre outro, como expressão das lutas sociais. Uma forte evidência dessa afirmação é o próprio fato de grande parte da informalidade coincidir com os hábitos das classes mais pobres (FOUCAULT, 1987).

Sob a óptica urbana, o marco regulatório que determinaria o limite entre as duas extremidades, pensando-se sob uma perspectiva dualística, são as regulações urbanísticas. Por meio das normas de planejamento, de uso e ocupação do solo, o Estado molda o que é legal e o que é ilegal a partir de um modelo de cidade desejada. Na prática, o que se percebe é, em um extremo, a cristalização dos interesses mercadológicos nessa normativa e a formulação legal para sua perpetuação; e, em outro, a estigmatização de territórios não reconhecidos pelo planejamento urbano formal, invisíveis em termos de direitos básicos e à deriva das ações do Estado.

A condição de ilegalidade transcende a esfera urbana e penetra na própria condição humana do habitante, do “crime” de dimensão territorial decorre a criminalização do indivíduo. Assim, quando necessário, essas pessoas se configuram como “inimigo a ser combatido”, normalmente em nome do interesse comum, mesmo que isso signifique ferir seus direitos urbanísticos.

A expressão “nós éramos e somos ilegais” (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre

---

<sup>2</sup> Termo retirado de Telles (2010), derivado de Foucault (1987), que destaca seu teor crítico em diferenciação à ilegalidade: “não se trata de um certo tipo de transgressão, mas de um conjunto de atividades de diferenciação, categorização, hierarquização posta em ação por dispositivos que fixam e isolam suas formas e tendem a organizar a transgressão das leis em uma tática geral de sujeições”.

aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação (SOUZA SANTOS, 1993, p. 45).

É nessa arena em que se dão as disputas, “é no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade” (ROLNIK, 2015, p. 152). A ideologia do planejamento alimenta e é alimentada pelo pensamento binário da favela<sup>3</sup> como a ausência de planejamento em contraposição aos espaços cujo desenvolvimento foi planejado. Metonimicamente: a ausência e a presença do Estado. Para Benjamin (2008) essa seria, por si só, uma das estratégias de subversão das ações dos subalternos: a estigmatização de seus territórios.

The planning and the legal apparatus of the state has the power to determinate when the enact this suspension, to determinate what is informal and what it not and to determinate which forms of informality will thrive and which will disappear. State power is reproduced through the capacity to construct and reconstruct categories of legitimacy and illegitimacy (ROY, 2005, p. 149).

A construção do estigma territorial associado à condição de informalidade é útil e, fundamentada por ela, uma série de ações são legitimadas com a premissa de que a integração com a cidade formal seria a solução para a informalidade e pobreza urbanas. Essa discussão teórica-conceitual manifesta, assim, suas consequências no campo concreto desses espaços.

Historicamente, percebe-se uma mudança nos paradigmas estabelecidos pelas grandes organizações internacionais sobre o tratamento dado à pobreza a nível espacial: a produção habitacional em massa, na forma de grandes conjuntos habitacionais homogeneizados e padronizados, aos moldes da habitação social modernista, foi paulatinamente substituída pelas ações de regularização da propriedade e de urbanização pautadas na flexibilização dos padrões modernistas básicos para se adequarem às condições financeiras periféricas (ARANTES, 2006). A comprovação do menor custo, quando comparadas aos reassentamentos em conjuntos, por meio da provisão de infraestrutura e serviços básicos foi um fator importante para esse realinhamento. Com as mudanças socioeconômicas globais<sup>4</sup> da década de 90, somaram-se às melhorias físicas de enfrentamento da

---

<sup>3</sup> Optou-se pela utilização do termo “favela” para ser mais fidedigna à colocação de Benjamin (2008), que originalmente utilizou o termo “slum”.

<sup>4</sup> Seja como processo de reestruturação produtiva (HARVEY, 1992), globalização (SANTOS, 2000) ou capitalismo financeiro (CHESNAIS, 2005), o que se percebe é um rearranjo no cenário político e

informalidade, medidas de inclusão social e de crescimento econômico da população. Encoberto por essa reestruturação de políticas, há a transmutação ideológica da ideia de pobreza: anteriormente vista como um problema social, cuja solução cabia aos órgãos governamentais, para uma perspectiva de culpabilização do indivíduo, agora responsável por solucionar sua situação. Conseqüentemente, as diretrizes são para mediar (ou melhor, financiar) os esforços individuais nesse sentido.

Assim, dentre as ações colocadas em prática para melhorar essa condição, surge um novo vocabulário político vinculado ao acesso ao microcrédito, à possibilidade de entrar no mercado financeiro, ao incentivo ao empreendedorismo individual, entre outros. A formalização da propriedade é muito celebrada e trazida para o contexto do Sul global pelo libertário “guru das políticas globais”, De Soto (2000). Primeiramente, para o autor, a perpetuação da condição de pobreza se dá pela própria condição de ilegalidade: os pobres teriam trilhões na forma dos seus bens, porém, pela ausência de propriedade formal, eles não conseguem transformá-los em capital ativo para reproduzi-lo e assim gerar mais capital. Dessa forma, a formalização da propriedade permitiria às pessoas transformarem seus bens em ativos financeiros, conseqüentemente, poderiam ter acesso ao crédito e a empréstimos, e, assim, sair da condição de pobreza.

Tais ideias (ibidem, 2000) são distorcidas por pregarem que as pessoas vêem suas casas como abrigos, sem considerá-las um bem econômico, parecendo não considerar a dinâmica imobiliária do mercado informal, fenômeno amplamente estudado (ABRAMO, 2002; BALTRUSIS, 2000). No entanto, seduzem pela sua simplicidade: tudo que o poder público precisa fazer é regularizar a propriedade e a livre ação do mercado se encarregará pelos bons resultados. Assim, veja-se que a tecnologia típica do paradigma da integração para a informalidade é a formalização, que enfoca o indivíduo informal como objeto a ser transformado na interação com a dita “cidade”. Partindo da errância semântica da negação desses como pertencentes à totalidade do espaço,

---

econômico mundial. Pautado na dissolução das barreiras do espaço-tempo com a revolução tecnológica, na internacionalização do capital, na adoção de uma postura neoliberal em resposta ao esgotamento do Estado do bem-estar nos países centrais, na transição do modelo fordista de produção para um padrão de acumulação flexível e na explosão do capital financeiro.



estruturam-se ações de enfrentamento frequentemente utilizadas como maquiagem discursiva de práticas exclusivas e segregacionistas.

[...] a intervenção é regida pelos critérios ditos técnicos de competência dos especialistas e é acionada para restaurar uma ordem ameaçada, restabelecer harmonias rompidas, reparar disfunções, encontrar soluções. [...] nas peculiaridades de cada campo de atuação, é a mesma lógica de atuação, gestão dos riscos, sempre pontual, territorialmente definida, porém sempre deslocante, conforme se redefinem os alvos, os focos, os problemas (TELLES, 2010, p. 153).

Roy (2010), por sua vez, denuncia como a economia dessas pessoas vem se configurando como nova fronteira do capital financeiro na forma dos microfinanciamentos, transvestidos pelo discurso de estímulo ao espírito empreendedor. Como mitigação à condição de pobreza, estes permitem o acesso aos “bilhões de baixo” seguindo o lema de que “é preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos” (ALLAIS, 1987 apud ROLNIK, 2015, p. 129).

Smolka (2003) é firme no seu posicionamento ao pontuar o que ele chama de “efeitos imprevistos não antecipados e indesejáveis da regularização”, tais como: o impacto que a intervenção causa nos preços do mercado imobiliário informal; ou como a simples possibilidade de existir tal ação já constitui um atrativo para o aumento da irregularidade num determinado território; ou como o resultado da regularização fundiária gera uma série de gastos para os beneficiados, os quais anteriormente não comprometiam o rendimento da população, o que geraria um deslocamento forçado e reforçaria o ciclo da irregularidade.

Roy (2005), apesar de considerar um avanço quando comparadas às remoções, critica ferozmente as intervenções de “estetização da pobreza”; se de um lado as melhorias de infraestrutura urbana são necessárias, de outro, as ações não podem se restringir a estas e esperar avanços nos demais aspectos da vida dos moradores. Além disso, normalmente não são construídas de forma democrática e participativa, sendo uma imposição de técnicas externas, sem considerar os saberes locais.

No entanto, é justamente a partir dessas ações no espaço, que se dão por meio de uma complexa rede de alianças políticas, que surgem formas de consciência política – pautadas nas reivindicações territoriais – e de subsistência

– como serviços públicos, infraestrutura e regimes de posse de terra –, por “grupos cuja própria condição de existência já envolve violação de leis” (CHATTERJEE, 2004, p. 40 apud ROY, 2011, p. 227). Para Benjamin (2008), essa seria uma forma de utilização do sistema em seu favor por parte da população, em oposição à ideia de ingenuidade e desconhecimento frequentemente associada a essa prática. Apesar de considerar que pode haver consequências espaciais negativas, o autor (ibidem) descreve uma série de situações em que o *vote bank*, equivalente à prática clientelista brasileira da troca de voto por favores políticos, se figurou como um ato de resistência, não podendo ser reduzido ao clientelismo, como ocorre corriqueiramente dentro dos círculos acadêmicos. Dentro da literatura crítica brasileira, essa troca de favores entre as massas urbanas e partidos políticos à procura de votos tem sido apontada como um mecanismo fundamental para a perpetuação da desigualdade e do controle da cidade pela elite, permitindo avanços pontuais sem mudanças estruturais.

Em termos globais, quando se analisam os dados relativos às condições de habitabilidade nos assentamentos informais, é inegável que, por mais tortuosos que sejam os caminhos, as intervenções feitas nessas áreas representaram saltos expressivos na qualidade de vida de seus moradores. A bibliografia, em específico a brasileira, mostra que houve avanços na forma de lidar com a informalidade, tanto nos seus aspectos técnicos como nos normativos (CARDOSO, 2007; BÓGUS; RAPOSO; PASTERNAK, 2010).

Ao contrário do que o pensamento dualístico propõe, a informalidade é gênese da formalidade e, assim sendo, não deve ser pensada como ausência do Estado, mas produzida por este (ROY, 2005). Para tanto, faz-se premente averiguar as lógicas subterrâneas à variabilidade da caracterização do Estado: ora ausente – logo conivente com a condição de irregularidade –; ora presente e incentivador da sua formação e consolidação; ora opressor – com ações de remoção frequentemente marcadas pelo pouco diálogo e muita violência (ROLNIK, 2015). Mas sempre com discursos e práticas polissêmicos e polêmicos que (re)desenham a informalidade, aclarando um recorte e obscurecendo um outro que se quer ou se deve tolerar. Roy (2015) ressalta que a reflexão crítica vem, então, da oportunidade de se aprender com os erros: por meio do confronto

com as falhas e limitações dos modelos propostos, tentar entendê-los como além de “consequências indesejáveis” e aperfeiçoar essas práticas.

## **2 ZEIS como instrumento de combate à informalidade urbana**

No plano ideológico, formulou-se a ideia de que apenas a propriedade privada individual da moradia é capaz de proporcionar a segurança de posse. A segurança de posse da terra é importante na garantia do direito à moradia, definido, desde a década 70, como direito universal pela Organização das Nações Unidas (ONU) e inserido na agenda como primordial para a dignidade humana e bem-estar social. A propriedade privada da terra, fundamental para a reprodução do capitalismo por legitimar as demais formas de propriedade, construiu sua hegemonia por meio da “ideologia da casa própria”. Criticada por Engels (1984), desde a Revolução Industrial, por ser mais uma forma de dominação capitalista, a ideia da casa própria como libertação e segurança individual é demandada pela própria população em situação de vulnerabilidade, na forma das ações de regularização fundiária.

No Brasil, a introdução das pautas da Reforma Urbana – em específico as ações de regularização urbanística e fundiária – se deu por meio de forte pressão popular, a partir do fim da década de 70, não coincidentemente no período de redemocratização. Isso permitiu uma gradual abertura política no cenário brasileiro para se discutir a ineficiência e o caráter excludente da política habitacional vigente no período ditatorial. Como resultado, uma série de experiências foi viabilizada pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio de “programas alternativos” como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1975; o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), em 1977; e o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), em 1979. Porém, não obtiveram grandes contribuições quantitativas além do campo simbólico.

Com a extinção do BNH, a crise do SFH e, conseqüentemente, a escassez de recursos federais para investimentos no setor habitacional e de infraestrutura,

os governos municipais tiveram que formular soluções locais de combate à irregularidade. Destacou-se, em nível nacional, a solução encontrada por Recife por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 1983.

Na experiência da capital pernambucana, as ZEIS se configuraram como territórios ocupados por assentamentos populares, marcados pela precariedade e ilegalidade e demarcados pelo zoneamento como áreas onde há interesse do poder municipal de, por meio da regularização fundiária e urbanística<sup>5</sup>, garantir o direito à moradia digna e à posse da terra (CALDAS, 2009). O reconhecimento dessas zonas de informalidade urbana na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) se deu, principalmente, por meio de parâmetros urbanísticos, “aqueles referidos às dimensões dos lotes (estabelecimento de lotes mínimos) e à proibição de remembramentos” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2002, p. 157), como parte dos esforços para garantir a fruição dos benefícios locais pelos seus ocupantes. Além de um “complexo sistema de gestão participativa” (FERREIRA; MOTISUKE, 2007 apud SANTO AMORE, 2013) no desenvolvimento do projeto de urbanização e de regularização fundiária das zonas.

Em 1985, Diadema (SP), em uma experiência semelhante, inovou ao destinar o instrumento a áreas vazias para produção de habitação de interesse social (HIS), Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) 1, com o objetivo de formar um banco de terras para população de baixa renda; em 1983, Belo Horizonte (MG) implementou o PROFAVELA, instrumento similar às ZEIS; a partir de 1993, as ZEIS foram articuladas à política habitacional e de desenvolvimento urbano em Santos (SP); em Natal (RN), as AEIS foram regulamentadas em 1994; entre outros municípios. Os avanços eram onipresentes e as experiências locais eram fundamentadas pela Lei Federal 6.766, de 1979.

A lei que regula o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional permitiu a adoção para os loteamentos que passariam por “urbanização específica” ou para os conjuntos habitacionais a serem produzidos, de medidas e parâmetros urbanísticos especiais para fins de interesse social (art. 4º, inciso II). Essa lei, por exigir um rigor maior quanto às condições de infraestrutura,

---

<sup>5</sup> Essas ações foram possibilitadas pela aprovação do Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS), em 1987, como legislação complementar necessária para a implementação do instrumento (ibidem).

resultou na diminuição da oferta de moradia formal para população mais pobre em áreas urbanizadas e no aumento das favelas (MARICATO, 1996). Posteriormente, em 1999, Lei Federal 9.785 permitiu a flexibilização dos parâmetros da lei anterior, em relação à infraestrutura, em casos de parcelamento situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) – primeira vez que esta nomenclatura é utilizada em uma lei de nível federal (§6º, Art. 3) – para, dessa forma, reduzir os recursos necessários para intervenções públicas e os custos de produção e, conseqüentemente, de comercialização dos lotes pelos empreendedores (SANTORO, 2012).

Os ideais da reforma urbana encontraram, nessa conjuntura, o ambiente favorável para sua disseminação e estruturação através da criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), em 1985. O movimento tinha como pilares centrais a regularização dos assentamentos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. As primeiras e grandes conquistas dessa luta foram os artigos relativos à política urbana (182 e 183), na Constituição Federal (CF) de 1988. O texto se estrutura no papel do poder municipal, por meio do Plano Diretor (PD) e dos instrumentos urbanísticos, como responsável pela política urbana; e na figura do instrumento usucapião, por meio do descolamento entre posse e propriedade, como a possibilidade de reverter a lógica de remoção das intervenções em assentamentos precários. Ambos têm como base a subordinação da propriedade ao cumprimento da sua função social, estabelecida pelo planejamento da cidade.

Entretanto, ainda era necessário estruturar essas ações pontuais entorno de uma lei nacional que regulamentaria os artigos. Assim, no dia 10 de outubro de 2001, entra em vigor a Lei 10.257. O Estatuto da Cidade (EC) estabelece diretrizes gerais da política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através de quatro objetivos gerais: promoção da sustentabilidade ambiental, econômico e social das cidades; indução do desenvolvimento urbano; democratização da gestão urbana e regularização fundiária.

Em relação à regularização de assentamentos precários, e forte reivindicação dos movimentos populares, percebe-se a fragilidade da lei em questão por tratar apenas de seus aspectos jurídicos – para áreas particulares, usucapião individual e coletivo (seção V) – sem um maior aprofundamento sobre seu reatamento no campo urbano. Se as ZEIS, por um lado, foram apenas mencionadas como um dos institutos jurídicos e políticos, no inciso V do artigo 4 do EC; por outro, foram amplamente divulgadas pelos mais diversos materiais oficiais ao longo da década de 2000, principalmente por meio da ação do Ministério das Cidades (SANTO AMORE, 2013).

Considerando a realidade dos espaços que atingem, as ZEIS representam a possibilidade de criar uma nova ordem legal urbana mais próxima às especificidades urbanísticas locais e compatível com os requisitos de qualidade urbana e ambiental, como uma das frentes de integração social e territorial. São o reconhecimento, pelo planejamento urbano formal, desses espaços de informalidade urbana e, em tese, a garantia do direito à moradia e à cidade de seus habitantes e do dever do Estado de execução e regulamentação para com esses espaços. Por outro lado, Ferreira e Motisuke (2007 apud SANTO AMORE, 2013) alertam sobre a baixa qualidade arquitetônica e urbanística decorrente da legitimação de parâmetros ocasionados por uma situação de precariedade social e habitacional. Dessa maneira,

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a ideia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamento diferenciados. [...] O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidade a seus moradores (ROLNIK; SAULO JR, 2002, p. 156).

Cabe também destacar que a classificação de diferentes tipos de ZEIS, além de abarcar as diversas formas de informalidade urbana, particulares a cada município – justificativa dada à ausência desta no texto da lei (SANTO AMORE, 2013) –, visa incidir sobre as questões fundiárias e imobiliárias, procurando evitar a reprodução de uma lógica especulativa e excludente. No manual “Como delimitar e regulamentar ZEIS” (BRASIL, 2009), do Ministério das Cidades, é

indicada a distinção de dois tipos básicos de ZEIS: áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários – tais como favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares –, habitados por famílias de baixa renda; e terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados para a produção de HIS.

Em relação ao primeiro tipo, aponta que o excesso de segmentação pode criar dificuldades operacionais pela frequente sobreposição territorial das situações de irregularidade e precariedade habitacional, porém, devem ser categorizadas o suficiente para atingir seu objetivo principal de “estabelecer normas especiais – de parcelamento, uso do solo e edificação – para viabilizar a regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda” (BRASIL, 2009, p. 27), respeitando as especificidades. Para a demarcação, deve-se basicamente mapear os assentamentos irregulares precários existentes na cidade, sem preocupação inicial com questões ambientais, pois o processo dependerá de projetos específicos posteriores, e procurando não delimitar áreas muito extensas para garantir o máximo possível de mistura de usos.

Em relação ao segundo, deve-se basear no diagnóstico da demanda habitacional e nas necessidades espaciais para atendê-la – para isso, os municípios devem elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – e, para o mapeamento das áreas, deve-se seguir as seguintes diretrizes:

preço da terra compatível com a produção de HIS; existência de infraestrutura e equipamentos urbanos básicos ou inclusão em projeto de expansão dessas melhorias; proximidade de assentamentos precários que demandam remoção de parte ou totalidade das moradias; áreas centrais, com grande concentração de cortiços e imóveis deteriorados; áreas em processo de mudança de uso e/ou que serão beneficiadas com obras e empreendimentos públicos, com tendência de aumento do preço da terra; áreas que não tenham restrições ambientais para uso habitacional; localização em zona urbana ou indicada para expansão urbana (BRASIL, 2009, p. 28).

Atualmente no município de São Paulo, as ZEIS são descritas pelo plano diretor vigente – Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE-14) – como porções do território prioritariamente voltadas para recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social (HIS) ou do Mercado Popular (HMP): as ZEIS 1 são descritas como “áreas ocupadas por população de

baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular” em que haja interesse público de “promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”. As ZEIS vazias, como glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados em áreas adequadas a urbanização (ZEIS 2), com a diferenciação se estas se localizarem em áreas de proteção aos mananciais (ZEIS 4), cuja ação pública é voltada para o “atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamentos populares definidos como ZEIS 1”. E, por fim, as ZEIS 3 são “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos” voltadas para produção de HIS e HMP e melhoria das condições das habitações já existentes.

Em linhas gerais, o PDE-14 deu continuidade a muitas definições do plano anterior, o Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE-02), com o acréscimo da ZEIS tipo 5, como lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos de HIS e HMP. A grande novidade do tipo 5 é a sua viabilização exclusivamente pela iniciativa privada.

Dentre os principais objetivos deste instrumento, citados no documento, são incentivadas práticas de participação direta dos moradores no processo de regularização, em específico na definição dos investimentos públicos em urbanização para a consolidação dos assentamentos. De tal afirmação, depreendem-se dois pontos importantes: o primeiro seria a necessidade de elaboração de um plano próprio adequado às especificidades locais, feito de forma democrática e participativa; e o segundo, em relação ao aspecto urbanístico imbricado ao processo de regularização fundiária. O texto em questão se utiliza da definição de Alfonsin (1997) de regularização fundiária como processo de intervenção pública – sob seus aspectos jurídico, físico e social – para legalização da permanência de populações cujas moradias estão em desconformidade com a lei.



Apesar do EC demonstrar um pensamento de que a segurança da posse não pode ser reduzida apenas à regularização dos direitos de propriedade individual, como se pode verificar na diretriz relativa à regularização fundiária, os instrumentos legais presentes referem-se apenas à dimensão jurídica da regularização: no EC, a usucapião, e na Medida Provisória (MP) 2.220, de 2001, a concessão de imóveis públicos. O documento oferece poucos parâmetros para as políticas municipais, que devem necessariamente ser mobilizadas no processo de regularização para que o papel das ZEIS se concretize nos espaços informais e não apenas como base legal.

A usucapião especial de imóvel urbano é uma forma de aquisição do direito de propriedade legalmente concedido. Àquele que ocupar uma área particular “de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (§ 1, Art. 9). Um avanço trazido por esse instrumento é a modalidade coletiva, uma vez que uma dificuldade verificada nas ações era a divisão de lotes individuais, pelas condições físicas dos assentamentos. Enquanto que, para áreas públicas, foi aprovada a MP 2.220/01, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, também na modalidade coletiva, para aquele que possuir um imóvel nas mesmas condições da usucapião, porém de propriedade pública e fixando uma data limite para ocupação, até 30 de junho de 2001.

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda ‘mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais’ (BRASIL, 2001).

A lei 11.977 de 2009, conhecida como lei “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), foi um marco regulatório no arcabouço jurídico por ser a primeira, a nível federal, a se debruçar sobre a regulamentação de ZEIS, antes sob responsabilidade do planejamento urbano de cada município. Além de estruturar o PMCMV, atrelando essa política habitacional aos instrumentos do EC<sup>6</sup>, também dispõe sobre o processo de regularização fundiária de interesse

---

<sup>6</sup> Para este fim, foi elaborada uma cartilha “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade”, pelo Ministério das Cidades, 2010.

social de assentamentos que se encaixam nos requisitos para a usucapião ou concessão para fins de moradia ou inseridas em ZEIS. O capítulo referente à regularização fundiária foi revogado e transformado em uma normativa própria, a Lei 13.465 de 2017, a partir da qual o processo passou a ser denominado de Reurb (Regularização Fundiária Urbana). No que diz respeito às pautas aqui analisadas, os pontos principais foram mantidos, tais como a conceituação de ZEIS:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1 - Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 2 - A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS (BRASIL, 2017).

Outro avanço importante foi amarrar legalmente os aspectos urbanísticos aos jurídicos em ações de regularizações fundiárias. Reafirmando que essas intervenções só podem acontecer depois da aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento, além da necessidade de padrões urbanísticos mais próximos às especificidades dos assentamentos. Uma questão problemática é que, em ambas as legislações, a titulação pode ser iniciada antes das obras de urbanização, bastando o projeto urbanístico ter sido aprovado e registrado. Na teoria, essa é uma determinação coerente, uma vez que a primeira ação demanda menos recursos, técnico e financeiro, e menos tempo, podendo ser adiantada. Mas, na prática, o que se verifica são muitos casos em que, após a titulação, a obra é arrastada pela morosidade e, muitas vezes, torna-se inacabada, perpetuando e reproduzindo uma situação de irregularidade. A partir dessas normativas, a regularização fundiária se tornou uma questão fundamental no desenvolvimento e na aplicação da política urbana brasileira (D'OTTAVIANO; QUAGLIA, 2010).

Art. 9. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

De forma geral, falhas e falta de integração na legislação são apontadas nos estudos recentes de ZEIS como um ponto forte de comprometimento da eficácia do instrumento. Ferreira e Motisuke (2007 apud SANTO AMORE, 2013) teorizaram acerca das experiências de implementação das ZEIS nos municípios e, a partir desse estudo, elencaram os principais limites e as problemáticas encontradas. Dentre estes, estão a própria falta de experiências e de estudos, por ser um instrumento recente dentro da bagagem legal do país. Dessa forma, são cada vez mais necessários estudos nessa direção, além das particularidades de cada município.

Apesar das expectativas geradas com a aprovação dos instrumentos urbanísticos do EC, que possibilitariam uma maior capacidade de controle do poder municipal sobre a produção e apropriação espaço urbano, para que esses avanços teóricos tenham efetividade na realidade dos espaços concretos, as ZEIS, em particular, necessitam de sua regulamentação nos respectivos planos diretores e sua posterior implementação na gestão da cidade. Ou seja, nas ações de efetivação, não só das ZEIS, mas de todos os instrumentos urbanísticos que objetivam uma cidade mais justa para todos seus cidadãos, são disputadas dentro de jogos de interesses que moldam a produção do espaço urbano. Dessa forma, o principal entrave colocado são as estruturas sociais arcaicas estabelecidas na nossa sociedade e na gênese organizacional do nosso Estado (ibidem, 2007).

### **3 ZEIS como instrumento de combate à informalidade urbana**

Itaquera é a sétima subprefeitura com a maior proporção de informalidade urbana dentro de seu território: 28,6% de seu espaço é ocupado pelas mais diversas manifestações desta. Em sua maioria, pela tipologia dos loteamentos irregulares.

De acordo com os dados disponibilizados pelo portal Habita Sampa, de 2015, na região há 105 loteamentos irregulares, com 26.276 lotes, representando 6,73% do total de lotes irregulares do município, que ocupam 20,5% da área geográfica da subprefeitura. Em termos de renda, o documento aponta que 67% dos moradores dos loteamentos possui até 6 salários mínimos (SM) e 33% tem

média superior a essa, sem discriminar a faixa inferior a 3 SM e entre 3 e 6 SM. Os 16 conjuntos habitacionais localizados na região – aqui foram considerados uma vez que, teoricamente, todos os conjuntos da COHAB e da SEHAB foram considerados ZEIS no seu primeiro mapeamento pela LM 13.885/04, como foi colocado anteriormente – correspondem a 6,7% do território. No que diz respeito a estes, como não há um padrão nas informações acerca das tipologias, percebe-se uma incompletude dos dados referentes aos conjuntos habitacionais, o que impede uma caracterização mais profunda.

Enquanto os núcleos urbanizados ocupam, com seus 12 perímetros, apenas 0,12% da região, os 958 domicílios contam com total acesso aos serviços de água, esgotamento sanitário, rede elétrica, iluminação pública e coleta de lixo. Concentram-se, em sua maioria, em áreas de propriedade pública e não ocupam locais que representariam alguma inadequação habitacional, tais como áreas contaminadas, de alta declividade, ao longo de sistema viário, aterros sanitários, entre outros. Esses altos índices são esperados, uma vez que, pela própria definição, são espaços que já passaram por intervenções de urbanização.

Ainda de acordo com a plataforma, na subprefeitura de Itaquera há 64 perímetros de favela, com 11.593 domicílios, representando apenas 2,96% dos domicílios totais em favela do município todo e ocupando 1,37% do território da subprefeitura em questão. Desses perímetros, a maioria se localiza em terrenos de propriedade pública, sobre áreas não edificadas e com ocupação inicial entre a década de 70 e de 90. Quando comparado aos aglomerados subnormais<sup>7</sup>, do Censo de 2010 (IBGE), percebe-se uma relativa discrepância no levantamento, principalmente em relação aos perímetros de menores dimensões, pela própria definição estabelecida englobar apenas favelas com mais de 50 domicílios. Foram levantados pela instituição 8.583 domicílios particulares permanentes em uma

---

<sup>7</sup> O conceito de aglomerados subnormais (AS), atualmente utilizado pelo IBGE, foi oficialmente estabelecido em 1987, porém, é decorrente dos esforços iniciais de inclusão das favelas na contagem de população, a partir do Censo de 1950, mas que, em São Paulo, aparecem pela primeira vez apenas no Censo de 1980. A instituição define aglomerado subnormal como “o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes, e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, 2010, p. 18).

área correspondente a 2,32% da Subprefeitura de Itaquera. No entanto, a discrepância maior é em relação à infraestrutura desses espaços.

Para a SEHAB, em apenas 13 (21%) perímetros de favelas todos os domicílios inseridos estão conectados à rede geral de abastecimento de água; em 14 perímetros (22%), nenhum domicílio possui abastecimento de água; nos demais, 57% há atendimento parcial dos domicílios circunscritos nesses perímetros. Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é ainda mais precária: em apenas 1 perímetro todos os domicílios estão conectados à rede de coleta de esgoto; enquanto em 27 (43%) perímetros, nenhum domicílio está. Em somente 10 (16%) perímetros, todos os domicílios possuem rede elétrica domiciliar; em 14 (22%), nenhum possui. Por fim, o acesso à coleta de lixo se mostra mais amplo: 41 perímetros (65%) possuem todos os domicílios com atendimento e em apenas 7 (11%), nenhum domicílio é.

**Tabela 1** - Perímetros de favelas com número total ou parcial (mais ou menos de 50% do total) de domicílios com acesso à rede geral de infraestrutura, por tipo de serviço, na Subprefeitura de Itaquera, de acordo com a SEHAB.

	Rede geral de abastecimento de água	Rede geral de coleta de esgoto	Rede geral de energia elétrica domiciliar	Rede geral de coleta de lixo
100% dos domicílios	13	1	10	41
Mais de 50% dos domicílios	28	20	30	15
Menos de 50% dos domicílios	8	15	9	0
Nenhum domicílio	14	27	14	7

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados da Habita Sampa (2016).

Os dados do Censo de 2010, acerca dos aglomerados subnormais, são mais positivos sobre os 53 perímetros<sup>8</sup> levantados: em 34 (65%) todos os domicílios contam com abastecimento de água pela rede geral e não há perímetro onde os domicílios não contam com esse serviço; por outro lado, em apenas 5 (10%) todos seus domicílios tem acesso à rede de esgoto sanitário e em 1, nenhum domicílio tem acesso. Em relação à rede elétrica domiciliar, 90% dos perímetros possuem todos os domicílios com acesso; e à coleta de lixo, esse alcance é para 85% dos perímetros.

**Tabela 2** - Aglomerados subnormais com número total ou parcial (mais ou menos de 50% do total) de domicílios com acesso à rede geral de infraestrutura, por tipo de serviço, na Subprefeitura de Itaquera, de acordo com o Censo 2010, do IBGE.

	Rede geral de abastecimento de água	Rede geral de coleta de esgoto	Rede geral de energia elétrica domiciliar	Rede geral de coleta de lixo
100% dos domicílios	34	5	47	44
Mais de 50% dos domicílios	16	9	5	7
Menos de 50% dos domicílios	2	37	0	1

<sup>8</sup> A instituição aponta a existência de 53 perímetros de aglomerados subnormais, mas há dados disponíveis para 52.

Nenhum domicílio	0	1	0	0
------------------	---	---	---	---

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados do Censo 2010 (IBGE).

Descompassos à parte, são os dados da Habita Sampa, que pautam as ações de combate à ilegalidade urbana. Os programas de intervenção para urbanização e regularização de assentamentos precários são precedentes à instituição das ZEIS na cidade de São Paulo, em especial os localizados em área de mananciais, e são resultado da luta popular contra anos de políticas de remoção. Porém, a delimitação dos assentamentos informais como ZEIS 1 é um indicador legal do interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, além de um critério de escolha para o assentamento a ser atendido pelos programas públicos.

Com o objetivo de acompanhar e divulgar as intervenções em assentamentos, a plataforma Habita Sampa disponibiliza os arquivos georreferenciados de monitoramento das ações em andamento, não apenas da SEHAB, mas também dos demais órgãos que lidam com a problemática habitacional.

De acordo com esses dados de 2016, a Região Leste é alvo da maior parte dessas ações, sendo a Subprefeitura de Itaquera a 5ª em relação à região e a 12ª em relação à cidade como um todo. Das 23 intervenções em andamento na subprefeitura em questão, 17 (75%) estão total ou parcialmente inseridas em ZEIS, sendo: 10 em loteamentos, 5 em favelas e 2 em conjuntos habitacionais. Não há uma restrição entre tipologia e instituição responsável – as 5 intervenções sob responsabilidade da CDHU são do tipo loteamento; das 2 da COHAB, uma é em empreendimento habitacional e a outra é em loteamento; e das 10 SEHAB são divididas em 4 loteamentos, 1 empreendimento habitacional e todas as 5 em favelas – cada secretaria possui seu programa para cada tipologia em específico. Assim, se faz importante explanar o funcionamento dos programas em execução desses órgãos no município de São Paulo para entender a relação entre os aspectos fundiários e urbanísticos nas regularizações e a forma como o instrumento das ZEIS contribuiu para logística das intervenções em assentamentos informais.

Para entender a efetividade das ZEIS dentro do processo de regularização fundiária – que age sobre o total de 10.867 famílias em condição de irregularidade na região, representando apenas 8,3% do território apontado como informal pela secretaria de habitação –, foi comparada a data em que foi dada entrada à regularização fundiária com o ano de regulamentação dos perímetros como ZEIS, objetivando, dessa forma, que a escolha dos estudos se baseie em casos em que o instrumento possa ter representado algum avanço no processo. Ainda segundo os dados disponibilizados, apenas 3 assentamentos tiveram a regularização iniciada anteriormente à regulamentação do instrumento, ou seja, nestes, o processo em andamento foi um dos fatores para sua demarcação como ZEIS. Dos demais, apenas o CH Águia de Haia teve sua regularização iniciada posteriormente, mas este só se tornou ZEIS depois do processo já em andamento, conforme demanda popular, e para 4 não há informação disponível. É importante destacar que dos 17 perímetros de ZEIS onde a regularização fundiária está em andamento, 10 tiveram seu processo iniciado após sua delimitação como ZEIS, pelo PDE-02 ou PDE-14, como pode ser observado na tabela 3.



**Tabela 3** - Assentamentos informais, em ZEIS, que estavam em processo de regularização fundiária em 2016, discriminados pelo primeiro Plano Diretor que regulamentou o seu perímetro como ZEIS e pelo ano de aprovação do processo de urbanização e regularização.

Nome assentamento	Plano Diretor	Ano de aprovação - Regularização fundiária
Águia de Haia	PDE-14	2011
Che Guevara	PDE-02	2015
Conjunto Habitacional Guaianases B	PDE-02	2009
Conjunto Habitacional Guaianases B	PDE-02	2014
Conjunto Habitacional Guaianases B - Gleba 1	PDE-02	2009
Conjunto Habitacional Itaquera A	PDE-02	2009
Conjunto Habitacional São Miguel Paulista A - Gleba 2	PDE-02	2013
Conjunto Habitacional São Miguel Paulista A - Gleba 3	PDE-02	2013
Goiti	PDE-02	2010
Goiti I	PDE-02	2014
Jardim Circular	PDE-14	1990
Jardim Elian	PDE-14	Sem informação
Jardim Guarani II	PDE-02	Sem informação
Jardim Santa Terezinha	PDE-02	1979
Jardim São Vicente	PDE-14	1979
São José Operário	PDE-02	Sem informação
Vila Iracema - Lote 412	PDE-02	2013
Vila Muna	PDE-02	Sem informação

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados da Habita Sampa (2016).

Apesar do número de regularizações fundiárias iniciadas após a regulamentação das ZEIS, não se verificou a efetivação das potencialidades do instrumento, como pode se atestar na inexistência de um Plano de Urbanização elaborado de forma participativa com os moradores por meio da formação de um Conselho Gestor, também inexistente. É grave a constatação de que os elementos que compõem as ZEIS não foram obedecidos em nenhuma regularização fundiária ocorrida na subprefeitura em questão. E é ainda mais grave a de que,

dentre todas as ações em ZEIS em todo município de São Paulo, houve a elaboração de apenas um Plano de Urbanização, de acordo com informações divulgadas pelo site da prefeitura, no Jardim São Francisco.

Também constatou-se que das 17 regularizações fundiárias em andamento em áreas de ZEIS, 9 são em assentamentos cuja irregularidade se deu a partir de uma ocupação espontânea (favelas) ou a partir da iniciativa de um agente promotor e/ou comercializador, sem a prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado. As demais 8 intervenções são em assentamentos que surgiram a partir da iniciativa pública, empreendimentos produzidos para atender a uma demanda habitacional, que, pela morosidade do processo de regularização fundiária, sofreram deterioração física e alteração na titulação, colocando-os, novamente, na irregularidade, ou nem tiverem esse processo concluído, levando-os também à irregularidade. Representando, então, novas e constantes demandas para as ações de regularização, as intervenções passam de programa em programa, atravessando as reestruturações e sendo incorporadas aos novos formatos.

Os três estudos de casos foram desenvolvidos com o objetivo de averiguar *in loco*, para além das pesquisas documentais, se as potencialidades esperadas pelas ZEIS seriam materializadas no território. A escolha pelos recortes a seguir se deu, primeiramente, pela data da aprovação da regularização fundiária ser posterior à delimitação do assentamento como ZEIS, pois, só assim, este conseguiria usufruir das premissas democráticas do instrumento. Mas também, com o intuito de abordar as diversas manifestações tipológicas da informalidade (favela, loteamento, núcleo urbanizado e/ou conjunto habitacional), os diferentes órgãos públicos responsáveis e a maior cobertura geográfica da Subprefeitura de Itaquera. Além, além, é claro, da maior disponibilidade de informações levantadas via secretarias responsáveis e da maior abertura junto à população.

No entanto, os estudos de caso indicaram que os assentamentos estarem demarcados como ZEIS do tipo 1 não foi o fator decisivo para sua regularização, ao contrário, o fato de já estarem com as ações de regularização fundiária em andamento, estendidas pela morosidade do processo, contribuiu para a sua

delimitação como ZEIS. A data que consta no documento disponibilizado pela Habita Sampa, como pode ser observada na Tabela 3, representou, nos casos, o ano em que a regularização fundiária foi retomada depois de muitas passagens pelas mais diversas iniciativas públicas.

### 3.1 Estudo de caso 1: Goiti e Goiti I

Goiti, assentamento precário localizado no distrito de Itaquera, é um exemplo de regularização fundiária em andamento, apontado pelo monitoramento sob responsabilidade da SEHAB.

A análise de Albuquerque (2006), sobre as políticas habitacionais em favelas – desde o programa de mutirões de Luiza Erundina (1989-1992), passando pelo Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (PROVER), da gestão de Paulo Maluf (1993-1996), continuado por Celso Pitta (1997-2000), e finalizando com “Bairro Legal”, marca do governo de Marta Suplicy (2001-2004) – cujas obras foram incorporadas ao escopo dos programas atuais (BRANDÃO, LEITÃO, 2016), permitiu observar que as ZEIS e as legislações complementares<sup>9</sup> simplificaram os procedimentos e reduziram as exigências legais e tributárias, conseqüentemente o tempo, contribuindo para a evolução dos programas municipais de regularização fundiária.

Em 1996, a favela foi selecionada como beneficiária pelo PROVER, programa que contava com ações de urbanização, com implantação de infraestrutura para o fornecimento das condições adequadas de saneamento a todos os moradores; verticalização, com a construção de unidades habitacionais

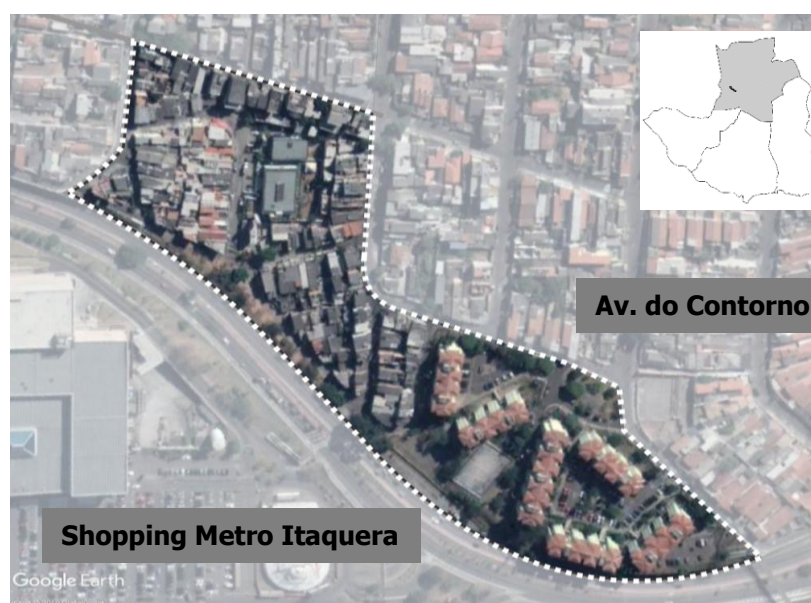
---

<sup>9</sup>Aqui seguem alguns exemplos considerados mais importantes. Tem-se a LM 14.665/08, que, além de aprovar a concessão de titulação a mais 108 áreas municipais delimitada como ZEIS, teve como grande avanço a autorização do executivo municipal a desafetação de áreas de ZEIS destinadas ao programa, visando agilizar o processo de regularização fundiária. De acordo com Caldas (2009), “com isso, economizou-se tempo e recursos materiais e humanos, dispensando a necessidade de elaborar e aprovar uma lei específica pelo legislativo municipal” (ibidem, p. 130). Também a LM 13.558/03, que, por sua vez, simplificou os trâmites legais do processo de regularização das edificações irregulares (ALBUQUERQUE, 2006). Mais recentemente, o DM 56.335/15, que regulamenta a LM 15.831/13 relativa às alterações do Código de Obras, dispõe sobre a regularização de EHIS, por agilizar a análise dos processos e simplificar os documentos exigidos em casos na qual não há a necessidade de intervenção física. Revogadas pela LM 16.642/17, referente ao novo Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, esta decretou a isenções tributárias de EHIS e EHMP, em ZEIS ou não, além de classificar seu processo de regularização como procedimento especial, atribuindo prazos mais rápidos para sua aprovação.

para atender as famílias faveladas por meio da adoção de tipologias de prédio; e loteamento com unidades horizontais, com o fornecimento de lotes com embriões de moradias, em condições de regularização fundiária e registrária (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1 apud ALBUQUERQUE, 2006). Uma grande crítica ao programa é seu forte viés de marketing político, manifestado quando da escolha estratégica da localização das favelas beneficiadas. No entanto, no desenrolar do programa, principalmente em função dos ajustes impostos pelo BID como condição para o financiamento, este passou por um deslocamento de suas ações para áreas mais periféricas da cidade, o que levou ao assentamento específico.

A autora (*ibidem*) ressalta que, em aspectos gerais, foi dada prioridade à verticalização, sem maiores preocupações com um tratamento mais amplo no entorno imediato da favela, visando à resolução da situação do conjunto da área na qual se localiza. Tal fato é verificável nos dados relativos à Fase III do programa: Goiti foi o único assentamento, dentre um total de 11 favelas, que recebeu urbanização e verticalização. As demais contaram apenas com a construção de unidades habitacionais, 3.361 no total, sendo 8,8% destas na área em questão.

**Figura 1** - Localização assentamento Goiti, distrito Itaquera, na Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do Google Earth (2018).

Situando cronologicamente, é importante lembrar que as ZEIS e os demais instrumentos do EC não haviam sido regulamentados a nível municipal ou federal. Logo, a bagagem de instrumentos legais para a implementação de habitações de interesse social foi definida a partir de decretos municipais específicos para os empreendimentos do programa (DM 31.601 de 1992 e DM 34.049 de 1994). Da análise da normativa em questão, Albuquerque (2009, p. 138) cita PMS/SEHAB (1996b, p. 6) e conclui que:

Estas restrições, além de conduzirem a projetos de execução muito onerosa, afirma o texto, reduzem as áreas passíveis de serem edificadas, limitando a possibilidade de alocação de unidades habitacionais verticalizadas e, o que é mais importante quando da análise do Prover, inibiam a regularização fundiária dos barracos remanescentes, com emissão de títulos de propriedade.

As intervenções passaram de programa em programa, atravessando as reestruturações e sendo incorporadas aos novos formatos. De acordo com o arquivo do monitoramento de regularização fundiária, em 2014, a ação na favela Goiti I foi retomada e a titulação encontra-se atualmente concluída. Uma vez que esse assentamento ocupa uma área de propriedade pública, tal ação apoiou-se na MP 2.220/01, que define os critérios que os moradores de áreas públicas devem atender para obter a concessão de uso especial para fins de moradia, facultando ao município a concessão da titulação da área<sup>10</sup>.

Já o empreendimento construído pelo PROVER, o conjunto Goiti, foi inserido no Programa de Regularização, Recuperação de Créditos e Revitalização dos Empreendimentos do Prover ou, como é mais conhecido, Programa 3R's. Na maioria dos casos dos empreendimentos do PROVER, não se completou a transferência do título de propriedade das unidades habitacionais às famílias beneficiárias e a deterioração física impossibilitou cada vez mais a posterior

---

<sup>10</sup> Cabe pontuar que esse não foi o primeiro programa de regularização fundiária depois da MP 2220/01. No bojo do programa "Bairro Legal", de 2003, foram implementados especificamente para favelas o Programa de Regularização Fundiária de Áreas Públicas Ocupadas, o Programa de Urbanização de Favelas e o Programa de Canalização de Córregos (PROCAV). Das favelas selecionadas pelo programa, 8 eram localizadas na Subprefeitura de Itaquera: Jardim Elian, Jardim Gouveia, Jardim Guarani II, Jardim Marabá, Santa Terezinha, Vila Muna, Morada do Sol e Vila Ramos. Todas demarcadas como ZEIS 1 pelo PDE 2002, critério de seleção estabelecido pelo próprio programa.

Os dois últimos assentamentos passaram por urbanização e são atualmente classificados como núcleos urbanizados. E, de acordo com Braga (2014), do total de 164 favelas selecionadas, 150 foram tituladas. Na subprefeitura em questão, apenas a favela Jardim Gouveia não foi titulada por ocupar área de risco. No entanto, no universo das favelas tituladas, menos de 1% dos títulos autorizados foram levados a registro, o que comprometeu a eficácia dos resultados do programa.

regularização e comercialização das unidades (BRAGA, 2014). Através de sua plataforma oficial, a SEHAB, por sua vez, relata que os casos de inadimplência dos conjuntos habitacionais chegavam a 85%, relativo tanto às prestações da unidade habitacional quanto às contas pelos serviços. Além da deterioração territorial com a reincidência de ocupações irregulares em novos espaços ou, como foi divulgado, “os conjuntos se transformaram, assim, em pequenas favelas”<sup>11</sup>.

Dessa forma, o programa foi estruturado em 3 ações principais: promoção da regularização fundiária e comercial dos empreendimentos e a regularização das unidades habitacionais; recuperação de crédito oriundo do pagamento de taxa de retribuição das unidades; e revitalização do empreendimento, com intervenções físicas. A posterior comercialização das unidades habitacionais ficaria a cargo da COHAB. O conjunto Goiti, em seu processo de regularização fundiária, em 2016, encontrava-se em fase de Registro de Parcelamento, que constitui na compatibilização entre a realidade do parcelamento atual e o registrado no Cartório de Registro de Imóveis. De acordo com informação repassada por agente da SEHAB, chegou-se a obter uma nova matrícula ajustada de todo a gleba, no entanto, em função da alteração de legislação o processo retornou para elaboração de novos documentos e atualmente está em reanálise. Ou seja, desde 2016, o processo se encontra na mesma etapa, a qual é necessária para seguir com as demais, dentre elas a intervenção física.

---

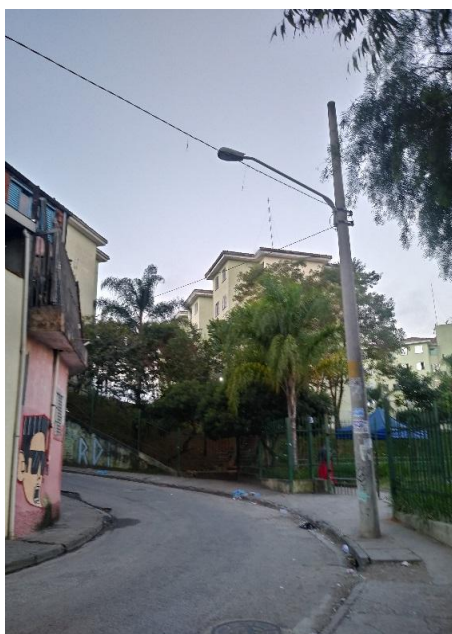
<sup>11</sup> Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=3837>.

**Figura 2** - Acesso principal à favela Goiti I e ao conjunto Goiti, Subprefeitura de Itaquera



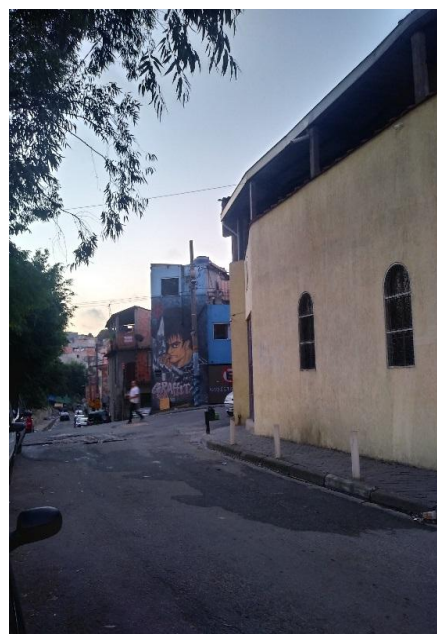
**Fonte:** Acervo pessoal.

**Figura 3** - Portão de entrada do empreendimento, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Acervo pessoal.

**Figura 4** - Acesso à favela Goiti à esquerda do empreendimento Goiti I, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Acervo pessoal.

### 3.2 Estudo de caso 2: Conjunto Che Guevara

Um caso ilustrativo da ação da COHAB<sup>12</sup>, na Subprefeitura de Itaquera, é o Conjunto Che Guevara, localizado no distrito Parque do Carmo. Inserido no contexto de provisão habitacional concebidos pela prefeita Luiza Erundina (1989-1992), os Mutirões de Autogestão eram financiados pelo FUNAPS Comunitário, modalidade na qual as associações eram consideradas como “sujeito coletivo”, por meio de parcerias com associações de movimentos de moradia e ONGs que prestavam assessoria técnica. O conjunto foi construído na gestão de Celso Pitta (1997-2000), um dos poucos exemplos, em um período caracterizado pelo desmonte das políticas habitacionais mais progressistas da gestão anterior. Com a gestão da prefeita Marta Suplicy, (2001-2004) essas ações retomaram suas forças e coube, então, a COHAB finalizar os mutirões ainda existentes.

**Figura 5** - Município de São Paulo – Localização assentamento Che Guevara, distrito Parque do Carmo, na Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir do Google Earth (2018).

<sup>12</sup> A história da companhia é marcada pela morosidade dos processos de regularização fundiária das unidades já entregues aos moradores. Um dado que evidencia esse fato é que, em dezembro de 2000, a COHAB tinha 33.493 unidades habitacionais não regularizadas e, dessas unidades, 81% estavam nessa situação há 11 anos e 37% há 15 anos (SILVA, 2004, p. 44-48 in CONSTANTINO, 2007, p.49). Dentre as soluções possíveis para minimizar essa problemática, cabe a companhia realizar a regularização fundiária de todos os empreendimentos e imóveis edificados em áreas de sua propriedade, possibilitando aos mutuários e aos ocupantes a aquisição de sua propriedade. É importante destacar que a finalização desse processo se dá através do pagamento pelo morador, sendo a comercialização também sob responsabilidade da companhia.



O mutirão Che Guevara teve seu convênio firmado em 1999, o processo de elaboração de projetos iniciado em meados de 2002, ano em que o território foi regulamentado como ZEIS pelo PDE-02, e as obras em meados de 2003, com finalização em 2008. A Peabiru, escritório de referência nacional em assessoria técnica em São Paulo e com uma rica trajetória de apoio à luta urbana, acompanhou tecnicamente a associação formada por membros da Associação dos Trabalhadores Sem Terra da Região Leste 1, filiada à União dos Movimentos de Moradia (UMM)<sup>13</sup>. A construção de seis blocos residenciais para 120 famílias, um centro comunitário e uma praça se deu em um terreno inserido na malha urbana de um antigo loteamento de propriedade pública, utilizado como área de lazer da comunidade, o que provocou conflitos com a população local (SANTO AMORE, 2004). Além disso, as novas unidades habitacionais não atenderem à demanda da própria região, o que também favoreceu o clima de hostilidade entre antigos moradores e associação, conforme relata Santo Amore (2004).

Em 2015, três anos de irregularidade após a entrega, as ações de regularização foram retomadas. Dentro do escopo dos procedimentos de viabilização da regularização fundiária em antigos empreendimentos, a COHAB realizou vistorias para o levantamento das alterações urbanísticas, fundiárias, ambientais e sociais do empreendimento para estabelecer os encaminhamentos cabíveis. De acordo com os arquivos do monitoramento da HABI e com as informações passadas pelo órgão, o processo consistiu apenas nos aspectos jurídicos da regularização das unidades habitacionais junto aos moradores e, dessa forma, atualmente o conjunto se encontra regularizado e averbado junto ao Registro de Imóveis.

---

<sup>13</sup>A UMM é uma articulação de movimentos que atuam na área de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos. Foi fundada em 1987 com o objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão.

**Figura 6** - Construção do Conjunto Che Guevara via mutirão, Subprefeitura de Itaquera, 2008.



**Fonte:** Peabiru.

**Figura 7** - Acesso ao empreendimento Conjunto Che Guevara, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Acervo pessoal.

**Figura 8** - Portão principal do empreendimento, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Acervo pessoal.

**Figura 9** - Conjunto Che Guevara, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Acervo pessoal.

### 3.3 Estudo de caso 3: Guaianazes B

Os perímetros apontados pelo monitoramento correspondem à gleba 1 e 2 do total de 4 glebas aprovadas pelo DM nº 25.621, de 25 de março de 1988, e voltadas para a construção do Conjunto Habitacional Guaianazes B, no distrito José Bonifácio. O conjunto está associado ao Guaianazes A, mesmo que

fisicamente estejam separadas pela APA do Iguatemi, cujos empreendimentos são mais antigos e datam de todas as etapas do programa de mutirões, desde a década de 90. Já os primeiros empreendimentos do Guaianazes B foram entregues em 2002 e os mais recentes em 2010. Implementado por meio da parceria da CDHU com associações comunitárias, na qual as associações indicam as famílias, contratam assessoria técnica, mão-de-obra especializada e administram as obras; e a companhia, por sua vez, executa a infraestrutura, fornece ou aprova o projeto, repassa os recursos para a compra de material de construção e supervisiona as obras, que são realizadas pelos futuros moradores em regime de mutirão<sup>14</sup>.

Aos moldes dos grandes conjuntos periféricos, o Guaianazes B ocupa uma área de 712.807m<sup>2</sup> com um total de 2652 unidades habitacionais. Localizado ao extremo leste da Subprefeitura de Itaquera, o conjunto conta com áreas voltadas ao uso institucional (indicadas de vermelho na Figura 11), ocupadas por escolas (uma ainda em obras), uma área verde (indicadas de verde na Figura 11), onde atualmente existe uma indústria, além de pequenas áreas de lazer juntas aos empreendimentos. A área se constitui, então, numa costura de condomínios murados ou com grandes, com pouca diversidade de usos e com espaços vazios residuais sem qualificação, promovendo pouca fluidez ao tecido urbano interno, somada ao difícil acesso por meio de transporte público (como pode ser observado nas Figuras 12 a 14). Percebe-se que o processo de construção dos empreendimentos foi acompanhado pela expansão de ocupações irregulares, concentradas majoritariamente nas áreas vazias, sem especificações no desenho do loteamento, ao longo da principal via de acesso, a Estrada Iguatemi. Tal movimento também foi visualizado por Rossi (2011).

---

<sup>14</sup> "Habitação: CDHU entrega 1.008 apartamentos na Zona Leste da Capital". GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/habitacao-cdhu-entrega-1-008-apartamentos-na-zona-leste-da-capital/>.

**Figura 10** - Localização assentamento Guaianazes B – Gleba 1 e 2, distrito José Bonifácio, Subprefeitura de Itaquera.



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Google Earth (2018).

**Figura 11** - Planta esquemática do loteamento Guaianazes B, Subprefeitura de Itaquera.



Fonte: CDHU (2004) apud ROSSI (2012).

A partir de 2009, nas glebas 1 e 2, foi iniciado o processo de regularização fundiária por meio do programa acima referido, que, assim como os demais programas citados, tem uma abordagem tanto física quanto fundiária. Demanda,

desde o diagnóstico da situação atual para traçar as estratégias de regularização, a elaboração dos elementos técnicos necessários; a execução das ações perante os órgãos competentes do município e do Estado – incluindo o desenvolvimento e adequação do traçado físico do parcelamento do solo, de forma a representar a realidade construída a ser legalizada até a execução ou complementação das obras de infraestrutura –; a elaboração de elementos técnicos e providências cartorárias em meio ao Cartório de Registro de Imóveis; a regularização do CNPJ dos condomínios dos empreendimentos.

Nesse sentido, o empreendimento passou, em 2012, por obras de infraestrutura, tais como: adequação do sistema de gás, revisão da cobertura, pintura, recuperação da fachada, sistema de drenagem e manutenção da pavimentação, da quadra esportiva, do playground e da iluminação condominial. Essas ações foram necessárias para a emissão do auto de regularização, etapa indicada pelo arquivo de monitoramento, em 2016, sendo esse um documento expedido após a planta regularizada, resultado da compatibilização entre planta aprovada e situação real, e necessário para seguir com os aspectos jurídicos da propriedade. A informação dada pelo órgão é de que o loteamento não foi levado a registro porque não obteve a DCUA, declaração emitida pelo Estado de conformidade urbanística e ambiental, devido a faixa de APP ser insuficiente com base na legislação ambiental.

Atualmente, de acordo com informações passadas por técnicos da SEHAB, a CDHU informou que a empresa Diagonal, prestadora de serviços técnicos especializados, está elaborando um novo projeto para o apostilamento do Auto de Regularização, que deverá ocorrer no âmbito municipal. Somente (re)cumprida essa etapa, será viável seguir com as etapas de registro de parcelamento e com o registro dos condomínios.

**Figura 12** - Conjunto Guaianazes B, Gleba 1, Subprefeitura de Itaquera. **Figura 13** - Conjunto Guaianazes B, Gleba 1, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Google Earth (2018).



**Fonte:** Google Earth (2018).

**Figura 14** - Conjunto Guaianazes B, Gleba 1, Subprefeitura de Itaquera.



**Fonte:** Google Earth (2018).

## Considerações finais

Este trabalho teve início a partir da proposta de avaliar os alcances e os entraves das ZEIS como instrumento de regularização fundiária de assentamentos precários informais, por meio de sua inclusão no planejamento urbano formal. E, ao longo caminho trilhado pela pesquisa para responder a essa questão, deparou-se com algumas observações e prospecção de pesquisas.

No processo de revisão da literatura, foram analisadas explicações recorrentes para o fenômeno da informalidade. Despindo-se das vinculações à pobreza e à incapacidade de planejamento do Estado, a informalidade urbana é abordada pela perspectiva de sua ilegitimidade simbólica. Sem desconsiderar, no entanto, sua materialidade espacial. A opacidade da cidade informal é constatada

tanto na esfera normativa, com a ambiguidade que envolve os direitos e a segurança fundiária de seus moradores, quanto na informacional, com o desconhecimento de seu território pelos dados oficiais. Em relação à última, embora a presente pesquisa a entenda enquanto projeto político, os estudos apontaram também a existência de limitações de ordem técnica – ainda que ligadas ao desinteresse político –, sendo necessárias soluções alternativas para superar os obstáculos técnicos de reconhecimento da realidade local dos assentamentos.

O trabalho também permitiu a visualização da ação do Estado como estruturadora do espaço e, conseqüentemente, como atuante no processo de segregação socioespacial, pensamento já consolidado dentro dos estudos urbanos brasileiros, no entanto, o que o presente trabalho revela é o caráter permanente que esse ciclo parece adquirir.

O reconhecimento das especificidades locais é importante para regular (estabelecer regras para) os assentamentos informais, conforme estabelecido como premissa das ZEIS – no caso de São Paulo, as ZEIS do tipo 1. No esforço de identificá-las e, dessa forma, propor os parâmetros e indicadores que melhor atendam às particularidades dos assentamentos, é fundamental a plena participação da população diretamente envolvida. Para além da sua pouca expressividade, em termos quantitativos no espaço urbano, é ainda mais grave a perda do caráter de democratização do processo de planejamento e de intervenção na cidade. Nenhuma das ações em ZEIS do tipo 1 ocorridas no território da Subprefeitura de Itaquera contaram com a elaboração, junto à comunidade, de um Plano de Urbanização. Tal documento, que é colocado como obrigatório pela legislação urbana, estabelece as condições e os parâmetros específicos para a recuperação física e regularização fundiária dos territórios e para a produção das novas unidades habitacionais, funcionando como um guia para as intervenções em ZEIS, construído de forma participativa com os moradores.

De maneira geral, a demarcação como ZEIS é tanto um fator condicionante para o ingresso do assentamento nos programas, como também permite desentraves burocráticos e normativos, facilitando e agilizando o processo de regularização urbanística e fundiária. Embora esse seja um ponto positivo, o que

se percebeu, a partir do histórico das intervenções realizadas nos assentamentos estudados, é a repetição de uma lógica de ações públicas verticais que atravessam os espaços, sem antes dialogar com os mesmos. A quebra da premissa das ZEIS, de gestão democrática da cidade, representa a diminuição das potencialidades de um instrumento que passa a funcionar essencialmente como um dispositivo burocrático. A postura adotada pelo poder público de não elaborar os Planos de Urbanização tem reduzido o instrumento das ZEIS a ações de regularização a partir de uma perspectiva dualística da formalização como combate à informalidade.

A bibliografia que se debruça sobre as ações de regularização fundiária aponta que os estudos não devem ter aspirações consensuais sobre seus benefícios e/ou malefícios, devem, então, analisar caso a caso para entender os efeitos dessas ações sobre um assentamento em específico. Apesar dos avanços que o instrumento das ZEIS poderia representar, sua efetividade se mostrou pouco representativa no recorte espacial do presente trabalho. A intenção, no entanto, não é sentenciar as ZEIS de regularização fundiária, muito pelo contrário: apontar as falhas ainda presentes em seu procedimento fomenta a busca por sua efetivação em direção a uma cidade mais justa para todos.

## **Bibliografia**

ABRAMO, Pedro. Cidade com-fusa a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v.9, n.2, 2017.

ABRAMO, Pedro. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, Ano XVI, Nº 2, 2002, p. 103-134.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALBUQUERQUE, Maria J. *Verticalização de Favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 -2004)*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

ALFONSIN, Betania de M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, 1997.



BAYAT, Asef. Radical religion and the habitus of the dispossessed: does Islamic militancy have an urban ecology? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 31, n.3, 2007.

BENJAMIN, Solomon. Occupancy urbanism: radicalizing politics and economy beyond policy and programs. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.32, n.3, 2008.

BÓGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana. Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil. [S.l.: s.n.], 2010.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. Estação Liberdade / Fapesp, São Paulo, 1998.

BRANDAO, Ana Júlia Domingues N.; LEITÃO, Karina O. O Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo: as transformações físico-urbanísticas da Favela do Sapé. In: IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2016, Porto Alegre. *Anais do IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Porto Alegre: ANANPARQ, 2016.

CARVALHO, Elza Maria B. *Avanços e impasses das políticas públicas de regularização de favelas, conjuntos habitacionais e loteamentos no Município de São Paulo*. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1999.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília, DF: Senado Federal, 2004, reimpressão.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de Vazios Urbanos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016.

CACCIAMALI, Maria C. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

CALDAS, Nisimar Martinez P. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; SAULO JÚNIOR, Nelson (Coords.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, 2005.

ROY, Ananya. Why India cannot plan its cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization. *Planning Theory*, v. 8, n.1, 2009.

ROY, Ananya. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, 2011.

ROY, Ananya; AlSayyad, Nezar. *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books, Lanham. 2004.

SANTORO, Paula Freire. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTO AMORE, Caio. *Lupa e telescópio: o mutirão em foco – São Paulo, anos 90 e atualidade*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. São Paulo, Hucitec, 1978.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada". In: SOUZA Jr., J. G. (org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília, UnB, 1993

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social, Revista de sociologia da USP*, 22(2), 2010, pp. 39-59

**Recebido em: 01 dez. 2019**

**Aceito em: 16 jun. 2020.**

## COMO REFERENCIAR

SILVA, Sara Uchoa Araújo. Entre o formal e o informal: as ZEIS como instrumento do planejamento urbano na Subprefeitura de Itaquera. *Latitude*, Maceió, v.13, n. 2, p.121-163, 2019.